

HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH, REFORMASI PERPAJAKAN DAN KEMANDIRIAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Jaka Sriyana

Abstract

Decentralisation has become as a new paradigm in the development policy and administration since 1970s. The growing interest of centralised planning is emphasised to the growth policy, and the realization that uneasily development must be controlled from the centre. Since 1966, the Soeharto government, known as the New Order Government has established a strong central policy. This policy results a great economic crises started in the mid of 1997. By the reformation orde, the local govemments have to be given a higher role in the fiscal policy.

PENDAHULUAN

Tinjauan Umum Indikator Makroekonomi Indonesia

Kondisi perekonomian Indonesia dewasa ini tidak bisa dilepaskan dari kebijakan rezim orde baru yang telah berkuasa selama 32 tahun. Dalam kurun waktu tersebut Indonesia telah mengalami berbagai macam perubahan di bidang ekonomi. Tak bisa dipungkiri bahwa sejak lahirnya orde baru, kondisi perekonomian nasional mengalami perbaikan yang cukup berarti. Hal ini dapat dilihat dari angka-angka indikator makro ekonomi yang utama. Pertumbuhan ekonomi rata-rata pertahun mencapai 5 %, sedangkan inflasi mampu ditekan pada kisaran angka dibawah 10 % pertahun, begitu pula angka kesempatan kerja terus meningkat.

Keadaan yang demikian tentu tidak lepas dari pola kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah pada masa tersebut. Secara garis besar kebijakan ekonomi dapat kita golongan ke dalam dua macam kebijakan, yaitu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa prestasi ekonomi yang telah dicapai selama ini merupakan hasil dari kebijakan

ekonomi rezim orde baru. Namun ternyata kondisi perekonomian yang cukup mengembirakan tersebut tidak bisa dipertahankan, sampai datangnya krisis moneter yang berlanjut pada krisis ekonomi yang terjadi sejak bulan Juli 1997. Dari kenyataan ini dapat diduga bahwa kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah ternyata salah sehingga perekonomian negara begitu mudah hancur. Oleh karena itu perlu ada tindakan perubahan pola kebijakan ekonomi untuk memperoleh kinerja yang lebih baik.

Kinerja perekonomian sebuah negara dapat dilihat dari indikator-indikator makro ekonominya. Oleh karena itu pemerintah (kabinet) masing-masing negara menentukan target-target variabel tersebut. Indikator utama ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, pengangguran dan transaksi berjalan. Untuk mencapai target tersebut, maka pemerintah menetapkan berbagai macam kebijakan ekonomi. Target-target keberhasilan pembangunan sebenarnya dapat diperluas lagi, misalnya berkaitan dengan pendidikan, kesehatan, fertilitas, mortalitas dan sebagainya. Selama ini pemerintah telah mentargetkan bahwa per-

tumbuhan ekonomi kita rata-rata minimal 5% pertahun dan angka inflasi tidak lebih dari 10 % serta angka pengangguran di bawah 2% dari angkatan kerja. Namun perlu diingat, akibat kesalahan kebijakan ekonomi yang telah diambil, maka dengan adanya krisis ekonomi tentu saja target tersebut tidak bisa dicapai. Yang terpenting adalah bagaimana pemerintah menemukan format paket kebijakan ekonomi, baik moneter maupun fiskal yang mampu mengendalikan indikator ekonomi makro pada tingkat yang moderat.

Pola Umum Kebijakan Fiskal di Indonesia

Salah satu kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan fiskal. Kebijakan ini merupakan sebuah kebijakan yang dilakukan dengan cara pengelolaan APBN. Fungsi kebijakan fiskal meliputi fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Jika kebijakan ini dapat berfungsi dengan baik, maka akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang ditunjukkan oleh indikator makroekonomi.

Peran alokasi menjadi sangat diperlukan dalam menciptakan alokasi sumber ekonomi sehingga tercapai alokasi yang efisien. Peran ini sangat dibutuhkan karena mekanisme pasar tidak selalu mampu menyediakan barang, khususnya barang publik yang sangat dibutuhkan masyarakat (Musgrave, 1989; Hyman., D, 1996). Dengan demikian pemerintah berperan menggantikan fungsi pasar dalam penyediaan barang yang tidak mampu disediakan oleh pasar tersebut. Peran distribusi juga sangat diperlukan karena mekanisme pasar dalam banyak kasus cenderung menciptakan distribusi pendapatan yang semakin tidak merata. Sedangkan peran stabilisasi adalah untuk menjaga agar tidak terjadi gejolak harga yang diakibatkan oleh kenaikan permintaan maupun penurunan penawaran. Dalam hal ini pemerintah bisa membuat sebuah regulasi

yang mampu menjamin pasar berada pada kondisi keseimbangan.

Kebijakan fiskal di Indonesia selama ini bersifat defisit, artinya total penerimaan dalam negeri tidak mampu menutup total pengeluaran pemerintah. Kondisi ini berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan untuk menutup defisit tersebut dilakukan dengan pinjaman luar negeri. Berbagai macam perkembangan APBN di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya kenaikan peran pemerintah yang ditunjukkan oleh meningkatnya angka nilai total APBN tersebut.

SISTEM HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH

Antara Otonomi dan Negara Kesatuan

Selama ini kita dihadapkan pada pemahaman bahwa negara kesatuan adalah sebuah bentuk yang tidak boleh ditawar lagi (didiskusikan), tanpa pernah memperhitungkan dan mempertanyakan apakah bentuk yang lain lebih baik atau tidak. Salah satu ciri utama negara kesatuan adalah begitu kuatnya cengkeraman kebijakan, baik kebijakan di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya dari pemerintah pusat. Denyut nadi kehidupan dipompakan dari pusat dengan kelengkapan aparatur yang begitu dibuat taat pada pemerintah pusat. Segala kebijakan harus dilaksanakan secara tuntas (dituntun dari atas). Seakan-akan pemerintah daerah hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, tanpa memiliki kewenangan mendasar untuk mengambil kebijakan, padahal kenyataannya pemerintah daerahlah yang mengetahui permasalahan di daerahnya sendiri. Selama ini aparat pemerintah daerah cenderung hanya ditugasi untuk mengambil kebijakan pada hal-hal yang kurang prinsipil (Mudrajat K, 1996). Dari masalah bayi lahir dan orang meninggal, bahkan mungkin kalau ada daun jatuh di tengah jalan, itulah pemerintah daerah baru bisa mengambil kebijakan.

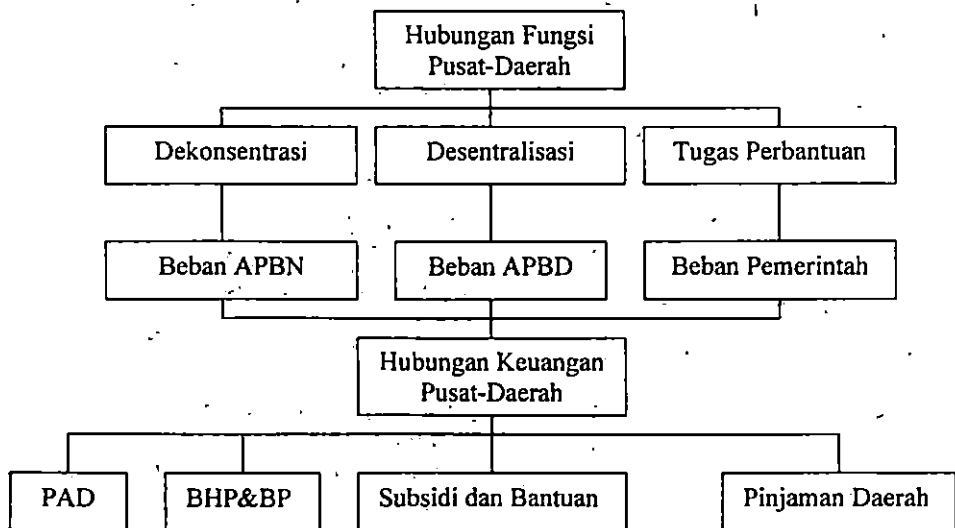
Belakangan ini ada kecenderungan yang terjadi di seluruh penjuru dunia akan tuntutan terhadap peningkatan kewenangan daerah dalam melaksanakan kebijakan ekonomi (Faisal Basri, 1995). Tuntutan ini tentu saja didukung oleh alasan bahwa permasalahan yang terjadi di daerah sedemikian komplek dan multidimensional sehingga tidak mungkin diatasi dengan suatu terapi yang bersifat terpusat. Selain itu disadari pula bahwa *span of control* pemerintah sangat terbatas, sehingga kebijakan yang dibuat menjadi tidak efektif dan tidak efisien. Keberhasilan kebijakan tersebut tidak lupa pula sangat ditentukan oleh pola pendanaan di tingkat daerah. Dengan demikian sangat perlu dibahas permasalahan hubungan keuangan pusat-daerah agar dapat diketahui cara-cara untuk meningkatkan peran pemerintah daerah, baik pada tingkat satu maupun dua agar dapat diperoleh hasil kebijakan yang lebih baik. Pola dasar hubungan keuangan pusat-daerah dapat dilihat pada gambar 1. Dari diagram tersebut dapat dilihat keterkaitan antara kewenangan pemerintah pusat terhadap pe-

merintah daerah. Studi yang dilakukan oleh Rodinalli, (1984), atas sponsor Bank Dunia terhadap 45 negara menunjukkan bahwa derajat sentralisasi hubungan keuangan pusat-daerah mengalami perubahan sejak tahun 1960.

Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah umur sebuah negara, pendapatan nasional (GNP), kebebasan media masa (informasi), tingkat industrialisasi, kepadatan penduduk, tingkat urbanisasi dan jumlah pemerintah daerah. Semua faktor tersebut berkorelasi positif terhadap peningkatan desentralisasi. Secara teoritis desentralisasi mempunyai manfaat (Machfud Sidik, 1998):

1. Menyebarkan pusat pengambilan keputusan (*decongestion*)
2. Kecepatan dalam pengambilan keputusan (*speed*)
3. Pengambilan keputusan yang realistis (*Economic and social realism*)
4. Penghematan (*economic efficiency*)
5. Partisipasi masyarakat lokal (*local participation*)
6. Solidaritas nasional.

Gambar 1
Kerangka Hubungan Keuangan Pusat – Daerah



Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan (Medebewind)

Sistem hubungan hubungan keuangan pusat-daerah menunjukkan peran masing-masing dalam pengalokasian anggaran pembangunan. Sistem ini di Indonesia dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan (UU No. 5 tahun 1974). Bahwa titik berat desentralisasi di Indonesia lebih dititikberatkan pada daerah tingkat II, kiranya mudah dipahami karena daerah tingkat II merupakan ujung tombak pembangunan yang lebih mengetahui permasalahan di daerah. Namun hingga saat ini komitmen pemerintah terhadap ketiga prinsip tersebut masih bersifat komitmen politik saja. Pada kenyataannya masih terjadi sentralisasi yang amat kuat baik dalam perencanaan maupun implementasi kebijakan (Mudrajat K, 1996). Tidak berlebihan jika banyak kalangan berpendapat bahwa upaya desentralisasi di Indonesia diletakkan dalam rangka sentralisasi. Seperti juga pernyataan Sumitro Maskun, yang kala itu menjabat Dirjen

PUOD menyatakan bahwa, "otonomi itu dari atas" (Gatra, No.13/1995). Ini menunjukkan adanya kontradiksi antara prinsip yang harus diterapkan dan implementasi kebijakan oleh aparat pemerintah. Kontradiksi ini secara nyata juga terlihat dari aspek keuangan sehingga pemde kehilangan keleluasaan bertindak untuk mengambil keputusan-keputusan penting dalam proses pembangunan ekonomi di daerah masing-masing. Sedikit menyimak gambaran tentang hubungan keuangan pusat-daerah di Indonesia dan beberapa negara lain dapat dilihat pada tabel 1.

Dari tabel tersebut dapat dilihat betapa terpusatnya kondisi keuangan di Indonesia. Dibandingkan dengan negara lain Indonesia merupakan satu-satunya negara yang sistem keuangannya paling terpusat.

Ketergantungan Fiskal di Indonesia

Angka ketergantungan fiskal menunjukkan betapa kuatnya peran pemerintah pusat dalam alokasi anggaran dibandingkan pemerintah daerah. Angka ini

Tabel 1
Keuangan Pusat-Daerah di beberapa Negara

Negara	Porsi Daerah dalam Pengl. Pem.Pusat (%)	Porsi Daerah dlm Penrm. Pem.Pusat (%)	Penrm Pemda/Pengl. Pemda
Indonesia	22	7	30
Cina	64	64	100
Korea	38	18	48
India	54	35	60
Argentina	37	35	65
Brasil	37	22	76
Komombia	32	18	56

Sumber : Anwar Shah, et. al, (1994)

dapat dilihat dari porsi bantuan pemerintah pusat kepada masing-masing daerah. Besarnya komponen PAD untuk Pemda Tk I rata-rata di Indonesia selama kurun waktu 1990-1995 hanya 24% dari total rata-rata APBD, sedangkan porsi bantuan pusat mencapai 60 %. Porsi bagi hasil pajak hanya 6% dan porsi pinjaman daerah hanya 1%. Kondisi untuk daerah tingkat II lebih memprihatinkan lagi. Porsi PAD dan bagi hasil pajak masing-masing hanya sekitar 10% sedangkan porsi bantuan pusat mencapai 70%. Porsi pinjaman daerah hanya 3%. Dari angka-angka ini sangat jelas terlihat bahwa sistem keuangan kita sangatlah terpusat, sehingga kondisi keuangan daerah sangat tergantung pada pemerintah pusat. Hal lain yang lebih memprihatinkan adalah sebagian besar daerah tingkat I dan II memiliki PAD dan PDRB kurang dari 1. Ini menunjukkan jika PDRB daerah tertentu naik 1%, maka PAD hanya meningkat kurang dari 1%. Kondisi ini disebabkan karena sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial sudah ditarik ke pusat. Ibaratnya daerah hanya mampu mengambil ikan yang kecil-kecil karena yang besar sudah diambil terlebih dahulu.

Dari berbagai macam gambaran

tentang kondisi fiskal di Indonesia, perlu adanya perubahan sistem hubungan keuangan-pusat daerah. Hal senada juga pernah dikemukakan oleh beberapa ekonom atas dasar studinya tentang Indonesia, misalnya Davey, K.J, (1879), Booth and McCawly, (1988) dan Bawazier, F., 1990). Semua ekonom tersebut memberikan rekomendasi perlunya perubahan sistem kebijakan fiskal di Indonesia, khususnya mengenai hubungan keuangan-pusat daerah.

REFORMASI PERPAJAKAN DAN KEMANDIRIAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Pajak merupakan salah satu sumber utama pembiayaan pembangunan di semua negara. Oleh karena itu perlu adanya pengaturan/regulasi tentang perpajakan yang mampu menjamin adanya efisiensi dan efektivitas pengelolaan pajak. Reformasi pajak, sebagai bagian dari reformasi ekonomi di Indonesia, merupakan suatu usaha untuk mengelola sumber-sumber keuangan negara. Secara umum, reformasi pajak adalah proses perubahan atas sistem (perpajakan) yang ada, yang tidak atau kurang sesuai dengan kondisi yang berkembang mengarah pada sistem yang lebih baik (Sutrisno, 1998).

Tabel 2
Penerimaan Daerah Tingkat I dan Tingkat II tahun 1995/1996

No	Uraian	Daerah Tk I		Daerah Tk II	
		(Milyar Rp)	(%)	(Milyar Rp)	(%)
1	PDS	4.422.2	39.1	2.761.7	24.6
	a. PAD	3.854.2	34.1	1.531.2	13.7
	b. Bagi Hasil Pajak (PBB)	568.0	5.0	1.230.5	11.0
2	Bagi hasil pajak dan bukan pajak di luar PBB	418.5	3.7	485.7	4.3
3	Sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat	5.489.0	48.5	7.477.9	66.7
4	Pinjaman Daerah	57.4	0.5	120.6	1.1
5	Sisa lebih tahun sebelumnya	926.2	8.2	357.7	3.2
Jumlah penerimaan APBD		11.313.4	100	11.203.6	100

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999

Proses reformasi perpajakan di Indonesia ditandai dengan lahirnya berbagai macam Undang-Undang yang mengatur masalah perpajakan. Undang-Undang tersebut adalah UU No. 17, 18, 19, 20 dan 21 tahun 1997. Dari berbagai macam Undang-Undang tentang perpajakan tersebut, begitu juga jika dibandingkan dengan UU tentang perpajakan yang ada sebelumnya, UU No. 18/1997 merupakan UU yang memiliki arti dan dampak cukup besar terhadap penerimaan daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah (skema tentang sumber-sumber pembiayaan daerah dapat dilihat pada gambar 2). Pada pokoknya UU ini mengatur kembali tentang pajak dan retribusi daerah. Berdasarkan UU tersebut, terdapat berbagai macam perubahan item-item sumber-sumber penerimaan daerah. Mengingat bahwa pajak dan retribusi daerah merupakan sumber penerimaan daerah maka dengan diberlakukannya UU No 18/1998 ini akan memiliki dampak yang cukup penting terhadap penerimaan masing-masing daerah di Indonesia.

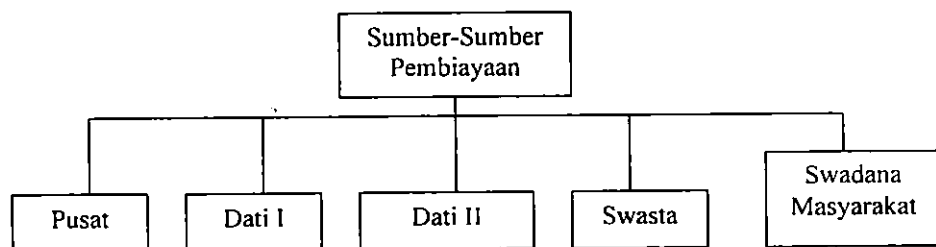
Catatan :

- 1) Sumber-sumber dari pusat meliputi :
 - DIP
 - Bantuan Luar Negeri
 - Iapres Dati I, Dati II, Desa

- 2) Sumber-sumber pembiayaan dari Dati I meliputi :
 - Pendapatan Daerah Sendiri (PADS)
 - Bantuan dari Pusat
 - Pinjaman
- 3) Sumber-sumber pembiayaan dari Dati II meliputi :
 - Pendapatan Daerah Sendiri (PADS)
 - Bantuan dari Pusat
 - Pinjaman

Melihat kondisi yang telah dipaparkan di depan, maka cukup beralasan kiranya untuk memposisikan pemda baik tingkat I maupun tingkat II secara lebih besar dalam pengelolaan anggaran. Hal ini tidak mungkin dilakukan tanpa adanya perangkat peraturan perundang-undangan yang mampu menjamin adanya sistem keuangan pusat daerah yang memberikan kesempatan lebih besar pada pemerintah daerah. Dalam bahasa yang lain, adalah otonomi yang lebih luas. Dalam proses otonomi tersebut, berarti memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masing-masing daerah, baik dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah maupun dalam hal pengalokasian anggaran pembangunannya. Untuk melihat gambaran tentang kemampuan daerah dalam menghimpun dana dibanding dengan total anggaran (APBD) dapat dilihat pada tabel 3.

Gambar 2
Skema Sumber Pembiayaan Daerah



Tabel 3
Porsi PDS dan PAD terhadap Total APBD

Uraian Penerimaan	1995/1996 (dlm milyar Rp)	Proporsi (%)	1996/1997 (dlm milyar Rp)	Proporsi (%)
I. Daerah Tk I				
a. PDS	4.422.2	39.1	5.044.8	40.2
b. PAD	3.854.2	34.1	4.318.9	34.4
c. APBD	11.313.4	100	12.541.9	100
II. Daerah Tk II				
a. PDS	2.761.7	24.7	3.225.7	25.0
b. PAD	1.531.2	13.7	1.788.4	13.9
c. APBD	11.203.6	100	12.844.1	100

Sumber : RAPBN 1998/1999 (Revisi)

Catatan :

PDS = Penerimaan Daerah Sendiri

PAD = Pendapatan Asli Daerah

Tabel 4
Analisis Prakiraan Dampak UU 18/1997 terhadap PAD dan PDS

Tahun	Tanpa UU 18/1997				Dengan UU 18/1997			
	PAD	Δ%	PDS	Δ%	PAD	Δ%	PDS	Δ%
Daerah Tk I								
1997/1998	4.387.2		5.650.2		4.837.2		5.650.2	
1998/1999	5.085.9	5.1	5.940.3	5.1	5.733.2	18.5	6.701.0	18.6
1999/2000	5.448.8	7.1	6.363.5	7.1	6.846.8	19.4	7.983.9	
Daerah Tk II								
1997/1998	2.056.7		3.709.6		2.056.7		3.709.6	
1998/1999	2.182.1	6.1	3.935.8	6.1	3.779.1	83.7	4.901.3	32.1
1999/2000	2.358.8	8.1	4.254.5	8.1	4.723.8	24.9	6.327.5	29.1

Sumber: Machfud Sidik, 1998

Dari tabel 3 dapat diketahui, bahwa PDS yang terdiri atas PAD dan Bagi Hasil Pajak hanya memiliki porsi sekitar 40 % untuk Dati I dan hanya 25 % untuk Dati II. Kondisi ini tentu saja membawa dampak pada sangat terbatasnya peran masing-masing pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan. Untuk itu memang perlu adanya pengaturan kembali tentang peran pemerintah daerah sehingga akan memiliki ruang gerak yang lebih besar.

Analisis Dampak Reformasi Perpajakan Terhadap Penerimaan Daerah

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dimana dalam UU tersebut mengatur peran pemda yang lebih besar dalam pengelolaan anggaran pembangunan, maka dapat dikatakan terjadi transfer fiskal dari pemerintah pusat ke daerah. Artinya kebijakan alokasi anggaran yang

tadinya dilakukan oleh pemerintah pusat, baik dari aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kemudian dilakukan oleh pemda. Sebagai konsekuensi dari proses tersebut tentu saja timbul berbagai macam permasalahan. Diantara permasalahan tersebut adalah kesiapan pemda (SDM), usaha menggali sumber pendapatan dan adanya efisiensi dan efektivitas yang lebih baik.

Dari tabel 4 dapat diketahui, bahwa dengan adanya UU No 18/1997 akan sangat berpengaruh terhadap PAD dan PDS untuk Daerah Tingkat I maupun Tingkat II. Dari angka-angka di atas tidak ada alasan bagi pemerintah daerah untuk pesimis atas jalannya pembangunan. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa peluang adanya kenaikan penerimaan pemerintah daerah harus direspon dengan baik dan diikuti dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan teori perpajakan (Musgrave and Musgrave, 1989; Anwar Shah, 1994), besar kecilnya penerimaan pajak akan sangat ditentukan oleh pendapatan perkapita, jumlah penduduk dan kebijakan pemerintah, baik pusat maupun daerah. Dengan demikian kenaikan penerimaan dari pajak (termasuk juga PAD) yang diterima oleh Pemda tingkat I dan II yang tercantum dalam tabel di atas merupakan dampak dari adanya kebijakan reformasi perpajakan. Untuk melihat pengaruh variabel pendapatan perkapita dan jumlah penduduk maka perlu dilakukan sebuah studi. Model yang digunakan mengacu pada Anwar Shah, (1994):

$$PAD = F(Y_k, P_d)$$

$$Pajak = F(Y_k, P_d)$$

Berdasarkan data 27 propinsi pada tahun 1995 diperoleh hasil analisis sebagai berikut:

1. Untuk Pemda Tingkat I.

$$PAD = 0,76 Y_k + 0,68 P_d$$

$$(2,61) \quad (2,44)^*$$

$$F = 12,3$$

$$R^2 = 0,56$$

$$Pajak = 0,54 Y_k + 0,92 P_d$$

$$(1,78) \quad (3,57)^*$$

$$F = 8,97$$

$$R^2 = 0,49$$

2. Untuk Pemda Tingkat II.

$$PAD = 0,34 Y_k + 0,58 P_d$$

$$(1,21) \quad (2,64)^*$$

$$F = 9,08$$

$$R^2 = 0,55$$

$$Pajak = 0,85 Y_k + 0,79 P_d$$

$$(2,98)^* \quad (1,78)$$

$$F = 6,2$$

$$R^2 = 0,51$$

Catatan : * = Signifikan untuk $\alpha=5\%$

Dari hasil analisis tersebut dapat diketahui bahwa variabel pendapatan perkapita (Y_k) dan jumlah penduduk (P_d) merupakan variabel yang cukup penting menentukan PAD dan pajak baik untuk daerah tingkat I maupun tingkat II. Dengan demikian peningkatan pajak dan PAD masing-masing daerah di Indonesia, selain disebabkan oleh adanya kebijakan reformasi perpajakan juga ditentukan oleh peningkatan pendapatan perkapita masyarakat dan jumlah penduduk, khususnya penduduk yang bekerja.

Implikasi Ekonomi Reformasi Perpajakan Terhadap Pembangunan Daerah

Dengan adanya reformasi perpajakan yang ditandai dengan adanya beberapa UU tentang perpajakan, khususnya lagi UU No 18/1997, akan sangat berpengaruh terhadap pembangunan daerah. Selain akan berpengaruh terhadap penerimaan daerah,

juga akan memiliki mata rantai pengaruh yang besar terhadap berbagai kegiatan ekonomi daerah. Dilihat dari sudut pandang kenaikan PAD dan PDS, hal ini akan membawa dampak peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan. Namun disisi lain, karena pajak merupakan pembayaran yang dilakukan oleh masyarakat, maka akan berdampak secara langsung terhadap pendapatan masyarakat. Sama halnya dengan pajak negara Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), juga mempunyai issue ekonomis seperti *incidence* dan efisiensi. *Tax incidence* merupakan analisis tentang siapa sebenarnya yang membayar pajak, termasuk PDRD. Karena PDRD pada umumnya merupakan pajak tidak langsung, maka pembayarannya dapat digeserkan kepada orang lain. Dalam hal ini kenaikan PDRD belum tentu secara langsung menurunkan pendapatan masyarakat. Dalam konsep efisiensi, sering merujuk pada *Pareto Efficiency*. Kenaikan PDRD merupakan proses perpindahan cash dari masyarakat ke kas daerah yang akan dipakai untuk memproduksi barang dan jasa publik yang dibutuhkan oleh masyarakat. Proses ini tentu saja bukan merupakan proses inefisiensi, karena dengan adanya peningkatan pengeluaran oleh masyarakat juga diikuti dengan terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Bahkan jika dinilai secara ekonomis dan non ekonomis biaya penyediaan barang tersebut lebih murah jika dibandingkan dengan tingkat pengeluaran masyarakat. Musgrave, R and Musgrave, P.A., (1989), menjelaskan atas dasar analisis yang dilakukan, bahwa peningkatan pajak akan memiliki dampak positif terhadap masyarakat dalam jangka panjang. Proses ini berjalan melalui *Income effect* dan *substitution effect*.

STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH

Dengan adanya berbagai macam perubahan UU, khususnya mengenai perpa-

jakan, perlu ditanggapi oleh pemerintah daerah dengan suatu strategi agar dapat memberikan hasil yang bersifat ekonomis maupun non ekonomis secara maksimal. Secara umum beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan pemerintah daerah adalah :

1. Kemampuan administrator (SDM)
2. Kemampuan keuangan daerah
3. Keadaan infrastruktur

Dari faktor sumber daya manusia dapat dipahami bahwa aparatur daerah merupakan pelaksana dari sebuah kebijakan yang dirumuskan, sehingga sangat dibutuhkan SDM yang mampu melaksanakan program tersebut. Tidaklah mudah untuk menjawab pertanyaan tentang kesiapan SDM di daerah. Satu hal yang pasti, tentu saja peningkatan kualitas SDM dengan berbagai macam jalur pendidikan dan pelatihan akan meningkatkan kemampuan SDM sehingga tidak perlu ada keraguan dalam pelaksanaan program-program pembangunan. Kemampuan keuangan masing-masing daerah akan ditentukan oleh potensi dan pengembangan sumber-sumber ekonomi yang ada. Namun dengan adanya reformasi perpajakan, ada sinyal positif bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah. Keadaan infrastruktur fisik dan non fisik juga merupakan faktor penting dalam proses pelaksanaan kebijakan ekonomi daerah dalam menggerakkan perekonomian daerah. Penyediaan infrastruktur ini akan berkait erat dengan kemampuan keuangan daerah dan negara. Dengan demikian dapat diketahui bahwa kebijakan ekonomi baik pusat maupun daerah bersifat integralistik.

Bagaimana Alternatif Menggali Sumber-Sumber Pendapatan Daerah ?

Pertanyaan berikut yang harus dijawab agar reformasi perpajakan benar-benar berhasil adalah bagaimana meningkatkan kemampuan pendapatan daerah, khususnya PADS. Apabila dengan adanya

UU No. 18 Tahun 1997 yang berakibat pada peningkatan penghasilan daerah, strategi apa yang tepat untuk meningkatkan pendapatan daerah masing-masing ?. Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah bahwa dalam usaha peningkatan PADS ini aparat daerah harus mampu berpikir secara *corporate*. Artinya aparat harus punya pemahaman bahwa proses terjadinya kenaikan PAD ditentukan oleh berbagai macam aspek dan keterkaitan kegiatan ekonomi antar sektor. Dengan demikian diperlukan sebuah konsep pola berpikir jangka panjang. Berkaitan dengan hal tersebut, ada beberapa hal yang perlu dijawab :

1. Bagaimana posisi (potensi ekonomi) masing-masing pmda?
Pertanyaan ini dapat dijawab dengan menggunakan analisa SWOT, sehingga diperoleh gambaran potensi ekonomi masing-masing daerah, sektor serta sekaligus dapat diketahui komoditas yang bisa diandalkan .
2. Sejauh mana kondisi daerah dapat digerakkan ?
Berdasarkan hasil analisa no.1 dapat diketahui potensi daerah, sehingga dapat ditentukan pula arah kebijakan daerah, misalnya pertumbuhan 7%, sektor yang diandalkan sektor perdagangan dsb. Perlu juga ditetapkan misi dan visi masing-masing daerah yang memiliki karakteristik/keunggulan tertentu. Sebagai contoh :
 - Tahun 2010 Klaten harus mampu menjadi daerah sentra industri menengah di Indonesia.
 - Daerah Istimewa Yogyakarta harus mampu menjadi pusat kota wisata pendidikan
 - Nusa Tenggara Timur merupakan pusat peternakan nasional, dan sebagainya.
3. Pertanyaan berikutnya adalah, dengan strategi apa misi dan visi tersebut dicapai ?
Untuk menjawab pertanyaan ini tentu harus dilakukan pendekatan strategi

(*Strategic Management*) yang tepat, sesuai dengan target misi dan visi yang telah ditetapkan. Misalnya untuk mengembangkan daerah industri dan perdagangan harus disediakan jaringan infrastruktur yang memadai, diciptakan iklim usaha yang kondusif dan sebagainya.

Jika ketiga hal tersebut telah dilakukan tentu saja akan dihasilkan kondisi perekonomian daerah yang optimal, sehingga otomatis akan menggerakkan sendi-sendi ekonomi dan pada akhirnya dengan sendirinya potensi daerah meningkat sehingga pendapatan daerah akan meningkat.

Kebijakan lain, yang bersifat eksternal adalah adanya kemungkinan menggali sumber-sumber keuangan di pasar uang, yaitu dengan menjual obligasi dari masing-masing daerah, baik tingkat satu maupun tingkat dua. Bagi Indonesia, hal ini memang sesuatu yang belum populer, tetapi dalam kurun waktu 10 tahun ke depan kebijakan ini bukan suatu yang tidak mungkin dilakukan. R.L. Kitchen, (1995), menjelaskan bahwa berdasarkan riset yang dilakukan terhadap beberapa negara berkembang di Asia dan Amerika Latin menunjukkan adanya trend peningkatan sumber-sumber keuangan bagi pembangunan dari pasar uang. Oleh karena itu, sudah saatnya bagi pemerintah pmda untuk mengikuti perkembangan tersebut. Cara lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menenggali sumber-sumber investasi daerah adalah dengan melakukan pinjaman ke negara lain secara *Go to G*. Namun untuk melakukan hal ini tidaklah mudah, karena negara lain harus diyakinkan terlebih dahulu akan kemampuan baik ekonomis maupun non ekonomis masing-masing pemerintah daerah yang akan mengajukan pinjaman. Dengan peningkatan kinerja dan efisiensi akan meningkatkan kredibilitas daerah di tingkat nasional, sehingga akan mendorong keberhasilan usaha tersebut.

SIMPULAN

Dari uraian di muka dapat diambil kesimpulan bahwa sistem hubungan keuangan pusat-daerah di Indonesia menunjukkan adanya sentralisasi yang cukup besar pada pemerintah pusat. Masalah hubungan keuangan pusat-daerah memang bukan hanya masalah ekonomi saja, tetapi sarat dengan muatan masalah ketatanegaraan, politik dan sosial budaya. Seiring dengan proses reformasi di segala bidang di Indonesia, sistem keuangan pusat-daerah juga perlu diubah. Dalam menghadapi milenium III, peran pemerintah daerah perlu ditingkatkan mengingat bahwa pembangunan daerah merupakan inti dari pembangunan nasional. Kebijakan ini akan lebih menjamin adanya keselarasan pertumbuhan ekonomi antar daerah, kemampuan keuangan antar daerah dan partisipasi masyarakat masing-masing daerah. Dalam bahasa yang lebih mudah dipahami adalah adanya pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah dengan tetap berpegang pada konsep negara kesatuan Indonesia.

Dengan adanya reformasi perpajakan yang ditandai dengan lahirnya beberapa UU tentang perpajakan, memberikan dampak penghapusan beberapa komponen pendapatan daerah, namun juga memberikan wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk menetapkan penerimaan daerah. Dengan demikian diharapkan ada peningkatan kemandirian pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan. Dampak lain dari adanya reformasi perpajakan ini adalah adanya peningkatan efisiensi ekonomi nasional sehingga akan merangsang investor unyuk menanamkan usanya di masing-masing daerah. Dalam jangka panjang peningkatan investasi akan berdampak pada peningkatan volume kegiatan ekonomi, sehingga secara otomatis juga akan meningkatkan penerimaan daerah melalui pajak dan retribusi. Namun demikian agar dampak reformasi perpajakan terhadap masing-masing daerah bisa maksimal, perlu adanya strategi khusus bagi masing-masing daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Shah. Et.al, (1993), "Intergovernmental Fiscal Relation in Indonesia" *World Bank Discussion Paper* No. 239. Washington DC
- Bawazier F., (1990), *Central-Local Financial Relation in Indonesia*, USA, The university of Maryland
- Davey, K.J., (1979), *Central-Local Financial Relations : A Report for The Government of Indonesia*, Birmingham University.
- Faisal Basri, (1995), *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI*, Jakarta, Penerbit Erlangga
- Hyman, D, (1996), *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dyden Press, 6th Edition.
- Kitchen, R.L., (1995), *Finance for The Developing Countries*, University of Bradford.

ave, P.B, and Musgrave, R., (1989), *Public finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw-Hill Book, co.

jat K, (1996), Analisis Alternatif Pendanaan Pembangunan, *Makalah Seminar*, Yogyakarta, FE-UH

Harvey, (1992), *Public Finance*, Fourth Edition, Irwin, Illinois.

4., (1998), Hubungan Keuangan Pusat-Daerah, *Makalah Seminar*, Yogyakarta, MEP-UGM

o, (1998), Pengaruh Reformasi Pajak dan Retribusi Daerah Terhadap Pembangunan Daerah, *Makalah Seminar*, Yogyakarta, MEP-UGM